

Overheidsfinanciën – Methodologie

1. INLEIDING.....	2
2. DE GEMEENTELIJKE FINANCIËN.....	3
2.1 DE BEGROTINGSBOEKHOUDING.....	3
A. <i>De gewone dienst</i>	4
B. <i>De buitengewone dienst</i>	8
2.2 ALGEMENE BOEKHOUDING.....	9
A. <i>De balans en de schuldenlast</i>	9
B. <i>De resultatenrekening</i>	11
3. REFERENTIES.....	12

1. INLEIDING

Het **Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR)**, dat de statistieken van overheidsfinanciën opmaakt conform het Europees stelsel van nationale en regionale rekeningen¹ (ESR 2010), publiceert de statistieken betreffende de ontvangsten en uitgaven voor **het geheel van plaatselijke besturen in België**. Sinds september 2013 publiceert het INR ook een raming van het financieringssaldo² van de plaatselijke besturen, volgens voogdijoverheid en type administratie (gemeente, OCMW, ...). Tegelijk geeft het INR de raad om deze gegevens met de nodige voorzichtigheid te interpreteren, daar de dekkingsgraad van de administraties soms laag is. Deze gegevens, die momenteel niet verschijnen op de website van het BISA, kunnen worden geraadpleegd via de volgende link:

<https://www.nbb.be/doc/dq/n/cnap.htm>

De plaatselijke besturen die bevoegd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG), zijn openbare instellingen die een belangrijke rol vervullen in het leven van de Brusselaars door maatregelen uit te werken op het vlak van sociale bijstand, gezondheid, afvalophaling, veiligheid, beheer van de gemeentewegen, energie, ...

De plaatselijke besturen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de 19 gemeenten, de 19 openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW), de 6 politiezones evenals andere entiteiten die bij de openbare sector worden ingedeeld zoals de vele gemeentelijke regieën en vzw's en ook de intercommunales.

Uit een studie die Belfius voerde naar de financiën van de plaatselijke besturen³ in Brussel, blijkt dat de gemeenten meer dan de helft van de uitgaven van de plaatselijke besturen absorberen. In eerste instantie richten we ons dus op de gemeentelijke financiën.

De gemeenten zijn de kleinste bestuurlijke entiteiten in België. Ze vertegenwoordigen een ondergeschikte macht en bevinden zich op een lager niveau dan dat van de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten. De Brusselse gemeenten zijn autonoom maar onderworpen aan een voogdijoverheid, i.e. de Brusselse gewestregering, die enerzijds controleert of ze de wet wel naleven en anderzijds of hun acties het algemeen belang niet schenden. Concreet wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door Brussel Plaatselijke Besturen, een van de zes administraties van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (GOB).

¹ Het ESR 2010 legt op Europees niveau de nationale boekhoudregels vast die moeten worden gevolgd om een coherente, betrouwbare en vergelijkbare kwantitatieve beschrijving te geven van de economische activiteiten van de lidstaten van de Europese Unie.

² Het financieringssaldo van een openbaar bestuur is gelijk aan het verschil tussen de ontvangsten en de uitgaven van dit bestuur. Een positief saldo is de weergave van een financieringscapaciteit van het bestuur, terwijl een negatief saldo een financieringsbehoefte van dat bestuur laat zien.

³ Het gaat enkel om de gemeenten, de OCMW's en de politiezones.

2. DE GEMEENTELIJKE FINANCIËN

De gemeentelijke boekhouding wordt voornamelijk geregeld door het Algemeen Reglement op de Gemeentelijke Comptabiliteit (ARGC). Sinds 1995 omvat de gemeentelijke boekhouding twee complementaire pijlers:

- **De begrotingsboekhouding**, i.e. een enkelvoudige boekhouding (boeking van de verrichting op een enkele rekening) van de jaarlijkse ontvangsten- en uitgavenstromen. Ze omvat:
 - o de begroting
 - o de begrotingsrekening van het boekjaar, dat samenvalt met een kalenderjaar
- **De algemene boekhouding**, i.e. een dubbele boekhouding (boeking van de verrichting zowel op de debetzijde van de rekening die de stromen ontvangt als op de creditzijde van de rekening vanwaar de stromen afkomstig zijn). Deze algemene boekhouding werd in 1955 toegevoegd aan de begrotingsboekhouding om een duidelijk beeld te geven van de waarde van het vermogen en van de schuldenlast van de gemeenten. Ze omvat:
 - o De balans, die de toestand van het vermogen beschrijft
 - o De resultatenrekening, die het financieel resultaat beschrijft

Verband tussen de begrotingsboekhouding en de algemene boekhouding

Daar beide types van boekhouding sinds 1995 naast elkaar bestaan, wordt dezelfde informatie geïnjecteerd in twee verschillende “boekhoudcircuits”.

Terwijl de begrotingsboekhouding zich concentreert op het deel stroomopwaarts van de financiële stromen (vertrekkende van de begrotingsprognose), focust de algemene boekhouding op het deel stroomafwaarts (tot aan de eindfase van de betaling of inning).

Op technisch vlak wordt het verband tussen beide types van boekhouding gelegd via de economische code, op het ogenblik waarop de uitgave wordt aangerekend of de ontvangst wordt geboekt.

Bron: Dessoy (2009)

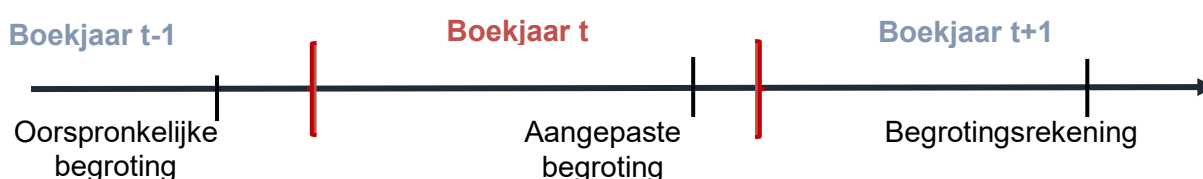
2.1 De begrotingsboekhouding

De **begroting** is een jaarlijks document met een **prognose van de bedragen van alle ontvangsten die kunnen worden gerealiseerd en alle uitgaven die kunnen worden gemaakt** in de loop van het jaar. De begroting wordt aangenomen door de gemeenteraad en voor goedkeuring overgelegd aan de voogdijoverheid van de Brusselse gemeenten, i.e. de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. De gemeenteraad mag tijdens het boekjaar wijzigingen aanbrengen aan de begroting, met name wanneer de raad onvoorziene uitgaven op zich dient te nemen.

De **begrotingsrekening** is de weergave van de uitvoering van de begroting en haar wijzigingen. Die rekening omvat dus **alle ontvangsten en uitgaven die effectief zijn gerealiseerd** tijdens het bewuste jaar.

In tegenstelling met de begroting toont de begrotingsrekening de werkelijkheid van de ontvangsten en uitgaven tijdens het jaar en bijgevolg bevatten de tabellen van de financiën van de Brusselse plaatselijke besturen enkel de cijfers van die begrotingsrekening.

Hierna staat een tijdlijn met de weergave van het ogenblik van bekendmaking van de documenten betreffende het boekjaar t:



De **begrotingen** en **begrotingsrekeningen** hebben een soortgelijke structuur en bestaan uit wat we twee verschillende diensten noemen: de gewone dienst en de buitengewone dienst.

A. De gewone dienst

De **gewone dienst** omvat “alle ontvangsten en uitgaven die ten minste eenmaal tijdens elk boekjaar voorkomen en aan de gemeente de garantie bieden van regelmatige ontvangsten en een regelmatige werking, met inbegrip van de periodieke terugbetaling van de schuld”⁴.

De gewone dienst bestaat uit de gewone ontvangsten en uitgaven. Ze kunnen worden opgesplitst volgens hun aard (economische classificatie) alsook volgens hun bestemming (of herkomst) (functionele classificatie). Deze classificaties worden hierna toegelicht.

⁴ Brussel Plaatselijke Besturen, *Gemeentelijke financiën*.

- **Economische classificatie**

- GEWONE ONTVANGSTEN

Gewone ontvangsten	Ontvangsten uit overdrachten (o.a. gesubsidieerd onderwijs)	Fondsen en subsidies	Algemene dotatie aan de gemeenten*
		Fiscale ontvangsten**	Andere fondsen et subsidies
			Aanvullende belasting op de personenbelasting (PB)
	Aanvullende belasting op de onroerende voorheffing (OV)		
	Overige aanvullende belastingen		
	Andere overdrachten	Plaatselijke belastingen	
Ontvangsten uit prestaties (opbrengsten van verkopen van goederen, inkomsten uit de verhuring van onroerende goederen, bijdragen van de ouders in de schoolkosten (bv. Maaltijden en vervoer), ...)			
Ontvangsten uit schulden (interessen, dividenden et participaties)			

***De algemene dotatie aan de gemeenten (ADG)** is een begrotingskrediet dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering jaarlijks toekent aan de Brusselse gemeenten om de algemene financiering te verzekeren. Dit krediet wordt tussen de gemeenten verdeeld op basis van bepaalde criteria zoals de totale oppervlakte, de groei van de bevolking over een periode van 10 jaar, het aantal niet-werkende werkzoekenden sinds meer dan één jaar, het risico van armoede, de schoolbevolking, ...

****De fiscale ontvangsten** omvatten enerzijds de eigenlijke gemeentebelastingen en anderzijds aanvullende belastingen op bepaalde gewestelijke of federale belastingen.

De eigenlijke gemeentebelastingen zijn belastingen waarvan de elementen (de grondslag van de belasting, het bedrag van de belasting, de belastingplichtigen, ...) vrij worden vastgesteld door de gemeente, ook al staat de gemeente daarbij onder het toezicht van de Brusselse gewestregering. Deze belastingen omvatten met name de belastingen op vertoningen en gemakkelikheden, de belastingen op de landbouw-, industriële en handelsondernemingen en de belastingen op de bezetting van het openbaar domein.

De aanvullende belastingen van hun kant zijn opcentiemen die de gemeenten vaststellen op bepaalde federale of gewestelijke belastingen.

“De **opcentiemen** zijn gemeentebelastingen zonder eigen grondslag, waarvan het bedrag wordt vastgesteld in de vorm van een percentage van een andere belasting en die gewoonlijk tegelijk en volgens dezelfde modaliteiten worden geïnd als de basisbelasting waarbij ze worden gevoegd ten laste van de burger.”

Bron: Marcq Benoît (2008)

De door de Brusselse gemeenten vastgestelde aanvullende belastingen zijn:

- **De aanvullende belasting op de personenbelasting (PB)**, uitgedrukt in percentages;

De gemeentelijke aanvullende belasting op de PB wordt berekend door toepassing van een percentage op de totale belasting, i.e. het bedrag van de federale PB en de gewestelijke PB.

Voorbeeld: een aanvullende belasting op de PB van 6 % voor de Brusselse gemeente X. Indien inwoner Y van deze gemeente 10 000 euro aan belastingen (PB) moet betalen aan de federale Staat en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, moet hij ook nog eens 600 euro betalen aan gemeente X.

- **De aanvullende belasting op de onroerende voorheffing (ov)**, uitgedrukt in centiemen;

Voorbeeld: de Brusselse gemeente X stelt 3 000 opcentiemen vast bij de gewestelijke belasting in de onroerende voorheffing. Voor elke euro die eigenaar Y aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betaalt, moet de eigenaar bijgevolg nog eens 30 euro betalen aan gemeente X.

- **De aanvullende belasting op de autobelasting;**
- **De aanvullende belasting op de “city tax” (taks op toeristische verblijven).**
- GEWONE UITGAVEN

Gewone uitgaven	Personeelsuitgaven (o.a. het gesubsidieerd onderwijs)	
	Werkingsuitgaven (wegen, gebouwen en huurprijzen, administratieve kosten, ...)	
	Overdrachtsuitgaven	Dotaties aan de politiezones
		Dotaties aan de OCMW-zones
		Andere overdrachten (aan openbare ziekenhuizen, huishoudens, ondernemingen, ...).
Schulduitgaven (periodieke terugbetaling van leningen, financiële kosten)		

- **Opmerkingen**
- Het verschil tussen de gewone ontvangsten en de gewone uitgaven is gelijk aan het **gewone resultaat van het eigen dienstjaar**. Dit resultaat is positief indien het bedrag van de gewone ontvangsten groter is dan dat van de gewone uitgaven, en is dan de weergave van een **financieringscapaciteit** van de gewone en regelmatige uitgaven. In het tegengestelde geval zal het gewone resultaat van het eigen dienstjaar negatief zijn,

wat dan weer de weergave is van een **financieringsbehoefte** van de gemeente om het hoofd te kunnen bieden aan haar gewone en regelmatige uitgaven.

- Zoals Brussel Plaatselijke Besturen heeft aangegeven in zijn focus betreffende de staat van de financiën van de Brusselse gemeenten, kunnen **oninbaar verklaarde schulden** een reële impact hebben op het teken van het resultaat van het eigen dienstjaar. Oninbare schulden hebben betrekking op schuldvorderingen die tijdens de vorige boekjaren zijn geregistreerd, maar nooit werden geïnd en vandaag worden geacht niet langer inbaar te zijn. Ze worden dan geregistreerd bij de overdrachten (aan de ondernemingen, de huishoudens, ...) van de gewone uitgaven van het dienstjaar en hebben bijgevolg een negatieve impact op het resultaat van het eigen dienstjaar, ook al zijn ze niet rechtstreeks verbonden met dit dienstjaar. Om deze reden is het **gewone resultaat van het eigen dienstjaar excl. oninbaar verklaarde schulden** ook een interessant gegeven om te analyseren.
- Daar het bedrag dat de gemeenschappen overmaken aan de gemeenten voor de uitgaven van **gesubsidieerd onderwijs** een geldoverdracht voor een specifieke uitgave vertegenwoordigt, heeft het geen impact op het gewone resultaat van het eigen dienstjaar. Bijgevolg is het interessant om **de gewone ontvangsten en uitgaven met uitzondering van het gesubsidieerd onderwijs op te splitsen**.
- **Het gecumuleerd gewoon resultaat** van zijn kant is gelijk aan het totaal van het gewone resultaat van het eigen dienstjaar en van het gewone resultaat van de voorgaande dienstjaren, verhoogd met de afnames⁵ van de gewone ontvangsten en verlaagd met de afnames op de gewone uitgaven.

- **Functionele classificatie**

De gewone ontvangsten en uitgaven kunnen ook worden opgesplitst per functie. Deze rangschikking is nuttiger voor de gewone uitgaven dan voor de gewone ontvangsten daar die laatste voornamelijk worden ondergebracht in de categorie “onbestemde ontvangsten”.

Hierna volgt een lijst van de functionele groepen op basis waarvan de gewone uitgaven worden opgesplitst:

- Administratie en algemene diensten
- Openbare orde en veiligheid
- Communicatie en wegen
- Handel en industrie
- Onderwijs
- Volksopvoeding en kunsten
- Erediensten
- Sociale zekerheid en maatschappelijke bijstand
- Sociale en familiale bijstand
- Gezondheid en hygiëne
- Huisvesting en stedenbouw

⁵ De verrichtingen van afname die gelijkwaardig zijn met overdrachten tussen ofwel de gewone en de buitengewone dienst van de begroting ofwel de begroting en het reservefonds van de balans.

- Onbestemde uitgaven

B. De buitengewone dienst

De **buitengewone dienst** omvat “alle ontvangsten en uitgaven die een rechtstreekse en duurzame impact hebben op de omvang, de waarde of de instandhouding van het gemeentelijk patrimonium, met uitsluiting van het gewone onderhoud ervan. Deze dienst omvat ook de leningen die met dezelfde doeleinden worden toegekend, de participaties en beleggingen van geldmiddelen op meer dan één jaar, evenals de vroegtijdige schuldaflossingen”⁶.

De buitengewone dienst omvat de buitengewone ontvangsten en uitgaven. Zoals ook het geval is voor de gewone dienst, kunnen de buitengewone ontvangsten en uitgaven worden opgesplitst volgens hun aard (economische classificatie) alsook volgens hun bestemming (of herkomst) (functionele classificatie). Deze classificaties worden hierna nader beschreven.

- **Economische classificatie**
- BUITENGEWONE ONTVANGSTEN

Buitengewone ontvangsten	Schuldontvangsten (leningen)
	Overdrachtsontvangsten (kapitaalsubsidies)
	Investeringsontvangsten (verkoop van activa)

- BUITENGEWONE UITGAVEN

Buitengewone uitgaven	Schulduitgaven (vroegtijdige aflossingen, participaties)
	Overdrachtsuitgaven (kapitaalsubsidies)
	Investeringsuitgaven

- **Opmerkingen**
- Het verschil tussen de buitengewone ontvangsten en de buitengewone uitgaven is gelijk aan het **buitengewoon resultaat van het eigen dienstjaar**. Dit resultaat is positief indien het bedrag van de buitengewone ontvangsten groter is dan dat van de buitengewone uitgaven, met een gunstige weerslag op het gemeentelijk patrimonium

⁶ Brussel Plaatselijke Besturen, *Gemeentelijke financiën*.

als gevolg. In het tegengestelde geval is het buitengewoon resultaat van het eigen dienstjaar negatief.

- Het **gecumuleerd buitengewoon resultaat** is dan weer gelijk aan het totaal van het buitengewoon resultaat van het eigen dienstjaar en het buitengewoon resultaat van de voorgaande dienstjaren, verhoogd met de afnames⁷ van de buitengewone ontvangsten en verlaagd met de afnames van de buitengewone uitgaven.

- **Functionele classificatie**

De buitengewone ontvangsten en uitgaven kunnen ook worden opgesplitst volgens hun functie of taak. Vooral de investeringsuitgaven, die het grootste deel van de buitengewone uitgaven vertegenwoordigen, zijn interessant om op te splitsen op basis van hun functie.

De investeringsuitgaven worden opgesplitst op basis van dezelfde lijst van functionele groepen als het geval was voor de gewone uitgaven.

2.2 Algemene boekhouding

Zoals hoger gezegd, is de **algemene boekhouding** een dubbele boekhouding die de vermogenssituatie vaststelt via de balans en het financieel resultaat via de resultatenrekening.

A. De balans en de schuldenlast

De gemeentelijke schuldenlast weerspiegelt de middelen die derden ter beschikking stellen van de gemeente. In de analyse van de gemeentelijke schuldenlast wordt enkel rekening gehouden met de schulden die op meer dan één jaar worden aangegaan (VII) en de terugbetaling van de financiële schulden op maximaal één jaar (deel van VIII.a). Die laatste zijn elementen van de passiefzijde van de balans, waarvan de tabel hierna wordt weergegeven.

⁷ De verrichtingen van afname komen overeen met overdrachten tussen ofwel de gewone en de buitengewone dienst van de begroting ofwel de begroting en het reservefonds van de balans.

De **balans** is een concept van stocks en geeft een momentopname van het gemeentelijk vermogen op 31 december van het boekjaar. De balans ziet er als volgt uit:

Actief: aanwending van de financiële middelen		Passief: herkomst van de middelen	
Vaste activa		Eigen vermogen: Eigen middelen	
I Immateriële vaste activa II Onroerend en roerend vermogen III Toegekende investeringsuitgaven IV Beloftes van te ontvangen subsidies, leningen V Financiële vaste activa		I Kapitaal (initieel) II Gekapitaliseerd resultaat III Overgedragen resultaat IV Reserves a Gewoon reservefonds b Buitengewoon reservefonds V Investeringsubsidies, verkregen giften en legaten VI Voorzieningen voor risico's en lasten	
Vlottende activa		Schulden: Door derden ter beschikking gestelde middelen	
VI Voorraden VII Vorderingen op hoogstens één jaar VIII Verrichtingen voor rekening van derden IX Financiële rekeningen X Overlopende rekening en wachtrekening		VII Schulden op meer dan één jaar VIII Schulden hoogstens één jaar a Financiële schulden b Handelsschulden c Fiscale, loon- en sociale schulden d Diverse schulden IX Verrichtingen voor rekening van derden X Overlopende rekening en wachtrekening	
TOTAAL VAN HET ACTIEF		TOTAAL VAN HET PASSIEF	

Bron: Dessoy (2009)

B. De resultatenrekening

De **resultatenrekening** is het tweede document van de algemene boekhouding.

Het gaat om een concept van stromen, waarin alle kosten (verrichtingen die hebben geleid tot de verarming van de gemeente) en opbrengsten (verrichtingen die hebben geleid tot de verrijking van de gemeente) worden opgenomen die zich tijdens het dienstjaar hebben voorgedaan. Deze rekening ziet er als volgt uit:

Kosten	Opbrengsten
Gewone kosten	Gewone opbrengsten
Gewoon resultaat = Gewone opbrengsten - gewone kosten	
Niet uitgegeven kosten	Niet geïnde opbrengsten
Niet uitgegeven resultaat = Niet geïnde opbrengsten - niet uitgegeven kosten	
Uitzonderlijke kosten	Uitzonderlijke opbrengsten
Uitzonderlijk resultaat = Uitzonderlijke opbrengsten - Uitzonderlijke kosten	
Resultaat van het boekjaar = gewoon resultaat + niet uitgegeven resultaat + uitzonderlijk resultaat	

Bron: Dessoy (2009)

3. REFERENTIES

Belfius (2017), Financiële situatie van de Brusselse lokale besturen – Budget 2017. Online <https://research.belfius.be/wp-content/uploads/2018/07/lokale-financieen-2017-brussel-NL.pdf>

Belgische federale overheid, *Berekening van de onroerende voorheffing*. Online https://www.belgium.be/nl/huisvesting/kopen_en_verkopen/onroerende_voorheffing/berekening

Brulocalis, *Subsidies en toelagen ten gunste van de Brusselse lokale besturen*. Online http://www.avcb-vsqb.be/nl/subsidies.html?sub_id=672

Brussel Plaatselijke Besturen, *De actoren in Brussel*. Online http://plaatselijke-besturen.brussels/nl/actoren?set_language=nl

Brussel Plaatselijke Besturen, *Gemeentelijke fiscaliteit*. Online http://plaatselijke-besturen.brussels/nl/themas/fiscaliteit?set_language=nl

Brussel Plaatselijke Besturen, *Lokale financiën*. Online http://plaatselijke-besturen.brussels/nl/themas/financien?set_language=nl

Brussel Plaatselijke Besturen (2017), *Financiële toestand van de Brusselse gemeenten 2012-2016*. Online <http://plaatselijke-besturen.brussels/focus-nl-1017c.pdf>

Dessoy Arnaud (2009), *De boekhouding van de lokale besturen in België: tussen traditie en modernisering*, Federale Overheidsdienst Financiën. Online https://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/Bdocb_2009_Q1n_Dessoy.pdf

Europese Commissie (2013), *Europees rekeningstelsel – ERS 2010*. Online <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925793/KS-02-13-269-FR.PDF/cfd0cb42-e51a-47ce-85da-1fbf1de5c86c>

Federale Overheidsdienst Financiën (2017), *Fiscaal Memento – Nr. 29*. Online https://finances.belgium.be/sites/default/files/Statistieken_SD/FM_MF_TS_StM/MF2017_V01_complet.pdf

Marcq Benoît (2008), *Aanvullende personenbelastingen. De wetgever snelt de gemeenten ter hulp*, Brulocalis.